

研究主幹に聞く

「独禁法のあるべき制度改正に向けて」
プロジェクト

競争法のグローバル化

一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授

村上政博氏



2012年度の研究プロジェクト「独禁法のあるべき制度改正に向けて」の村上政博研究主幹に、独禁法の改正をめぐる議論や9月24日から10月5日まで行われた欧米での現地調査の結果を踏まえ、研究プロジェクトについて聞きました。

——平成22年3月に国会に提出された独禁法の一部を改正する法律案（以下「改正法案」という）は、どのようなものでしょうか。

改正法案は、公正取引委員会（以下「公取委」という）が行う審判制度を廃止し、公取委の行政処分に対する不服審査については、抗告訴訟として東京地方裁判所が行うことなどを主要な内容としています。現行の制度には、公取委の行政処分に対する不服審査を、まず公取委が行うという本質的に不公正な手続となっていることなど、致命的な欠陥がありました。改正法案の制度は、国際標準かつ大陸法系の行政手続に移行する内容になっていますし、この点は、公取委も改善しようとしていますので、一刻も早い成立が望ましいと思います。

さらに、改正法案の附則において、公取委による調査手続のあり方^{注1}について、1年間程度をかけて検討することが規定されています。そこで、行政調査のあり方を検討することを今回の研究プロジェクトの狙いの一つとしています。

——行政調査のあり方については、どのように考えていくべきでしょうか。

欧米では、弁護士依頼者間秘匿特権^{注2}、弁護士立会いについては、基本的人権の保護、防御権の保障に由来するものとして、刑事捜査、行政調査を問わず認められています。他方、日本では、刑事捜査、行政調査を問わず、弁護士依頼者間秘匿特権、弁護士立会いは認められていません。これは、現時点では基本的人権を優先させる欧米の法文化と実体的真実の発見を優先させる日本の

法文化との差異が大きいことを意味します。そこで、独禁法違反の行政調査に限定し、先行して弁護士依頼者間秘匿特権、弁護士立会い等が認められるべきかを検討し、一步一步斬新的に解決を図っていくべきと考えています。

——米国反トラスト法・EU競争法が、日本企業に適用される事例が増えていると聞きます。企業は、諸外国の競争法・競争政策の動向を踏まえて、近年の状況をどのように理解すべきでしょうか。

近年、カルテル、とりわけ国際カルテルに対する重罰化、厳罰化が顕著です。なかでも、米国・EUの競争当局を中心とした執行強化の傾向が大きな話題となっています。

米国において身柄拘束された日本人が米国の刑務所で服役するという事例だけではなく、2011年以降、日本に居住する日本人が、司法取引の結果、有罪答弁をして、米国の刑務所で服役する事例も出ています。さらに、米国ではカルテル違反に対する罰金の他に、民事訴訟が提起され、高額な損害賠償金を支払うことで和解する例も続出しています。また、EUでは、非常に高額な行政制裁金を課された事例が続出しています。

このような状況は、過去に摘発された経験のある企業や現在調査進行中の企業は十分に認識されていると思いますが、今日では、秘密裏に行われるものであっても、ハードコアのカルテル^{注3}は露見し、摘発される可能性が高まっています。そして、摘発による経営基盤や社会的な評判へのダメージも飛躍的に大きくなっています。そこで、今回の研究プロジェクトでは、近年のカルテル規制についての諸外国の状況を正確に把握し、日本企業がとるべき適切な対応策を探ることを一つの狙いとしています。

——欧米調査を終えて、行政調査の見直しについて、どのような感想をお持ちになりましたか。

行政調査の見直しについては今後詰めていくべき事項
(次頁に続く)

も多くあります。

弁護士依頼者間秘匿特権については、それを認めるべき必要性和それを認めた場合のカルテル立証に及ぼす悪影響について更に分析すること、さらには欧米の制度を詳細に把握できましたので、詳しい制度内容を考案していくことが課題となります。弁護士立会いの問題は、供述調書中心の立証手段を見直していくことにつながり、長期的な独禁法違反の立証のあり方に絡むものですので、その長期的展望を見ながら考えていく必要があります。

そして、より根本的に、社会的に企業のコンプライアンス体制を一層整備し、さらには弁護士の職務上の倫理の確立を図るべきことはかねてから指摘されているとおりです。

——米国とEUのカルテル調査については、どのような印象をお持ちになりましたか。

リニエンシー制度^{注4}導入後、リニエンシーを活用したカルテル調査が行われるため、リニエンシーはそれまでのカルテル調査を一変させ、かつ各国のカルテル調査は平準化してきています。また、それ以前と比べてカルテルの立証水準は近づいてきています。なかでも、米国の司法取引は担当官が広範な裁量権をもつ最も強力なりニエンシーという印象を強く持ちました。

——日本企業は、カルテル対策としてどのような点を意識すべきでしょうか。

経営者としての重要な判断が求められるのは、第1に、リニエンシーを申請するか否か、第2に、カルテル防止に特化したコンプライアンスプログラムの構築へどれだけの社内資源を投入するかという点についてです。

一つ目については、欧米では、カルテルへの参加を発見するとカルテルを止めさせますが、調査開始前のその時点でリニエンシーを申請すると免責を受けることができる場合でも、直ちに申請するのではなく、申請するか否かはさまざまな要素を総合判断した上での経営上の判断であるとされています。リニエンシーを申請することによるデメリットとしては、①損害賠償責任の可能性、②業界内での評判や社会的評判への悪影響、③免責が認められることの困難さ、継続的協力義務を果たすための負担の重さ、④他の商品に波及する可能性などがあげられます。また、欧米では、日本のように株主代表訴訟が、リニエンシー申請の懈怠に対する大きなリスクとしてあげられて、申請するためのインセンティブになるとは評価されていません。なお、調査開始前のその時点でリニエンシーを申請すると免責を受けることができる状況にあるのか、すでにカルテルの疑いで自社に対して調査が開始された後であるのかで、大きく状況が異なります。前者は経営判断が問題となり、後者については選択肢はほとんどありません。

二つ目については、日本企業、外国企業を問わず、カルテルで摘発を受けた業界の企業においては、コンプライアンスプログラムが整備されているが、その他の業界の企業では不十分であると指摘されています。そこで、各企業はカルテル参加という自社のリスクを分析して、カルテル対策に特化した対策を講じるためにどこまで人材と資金を投入するべきかを決断する必要があります。すなわち、コンプライアンスプログラム作成は弁護士の仕事であっても、それをどのように使うのかは経営判断です。

——最後に、今後の独禁法のあるべき姿について、どのようにお考えでしょうか。

独禁法に課せられた使命は、米国反トラスト法、EU競争法などとともに先進国間の共通事業活動ルール(競争ルール) 確立の一翼を担っていくこと、また、アジアでもすでに国際標準の競争法制が制定されていますので、そこでの共通事業活動ルールとしての確固たる競争ルールを普及、確立していくことにあると考えています。そして、このことは今後の日本経済の発展のためにも望ましいものです。

そのためにも、日本の独禁法ができる限り速やかに国際標準の競争法になることが必要です。基本体系とルールについては、ほぼ解釈論で解決がつく見通しになったと考えています。そして、これは私自身これまでも主張してきましたが、今後は裁量型課徴金の導入が不可欠なかつ緊急な政策課題となるものと思います。その場合は、私は、実現可能性を考えると現時点では現行の課徴金額を上限金額とする案が望ましいものと考えています。

注1 調査手続のあり方

①弁護士依頼者間秘匿特権、②事情聴取等における弁護士の立会い、③謄写資料の提出、供述調書等のコピーの交付、④関係証拠資料の開示、⑤自己負罪拒否特権などの導入を検討することが考えられる。

注2 弁護士依頼者間秘匿特権

各国により要件が異なる部分はあるが、弁護士と依頼者との間のコミュニケーションが記録された文書等が、開示から保護される対象になるというものである。

注3 ハードコアのカルテル

価格協定、市場分割協定、入札談合などをいう。

注4 リニエンシー制度

各国により、要件・効果が異なる部分はあるが、競争当局に協力して情報を提供した違反者に対して、課徴金などの免除又は減額の恩典が与えられる制度である。

インタビューを終えて

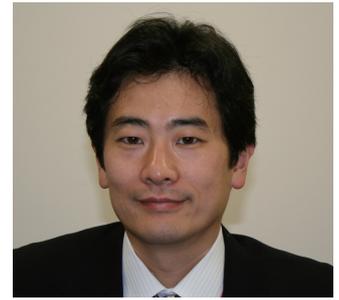
独禁法は、海外の手続とも密接に関連し、その関係も意識しなければならない分野です。企業活動がグローバル化する中で、各国の実情を理解し備えることが、適切な判断をするために重要だと感じました。2月にはシンポジウムを予定しております。ご期待ください。(研究員 泉地賢治)

「サイバー攻撃の実態と防衛」プロジェクト

サイバー攻撃を止めることはできないのか

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科教授

土屋大洋氏



2012年度の研究プロジェクト「サイバー攻撃の実態と防衛」の取りまとめをされている土屋大洋研究主幹に、サイバー攻撃の影響や対応の難しさについて聞きました（10月19日）。

——最近、公的機関や大学、特定の企業などに対するサイバー攻撃のニュースが報道されるようになりましたが、そもそもサイバー攻撃とは、どういうものですか。一般の企業や個人も攻撃の対象になるのでしょうか。

サイバー攻撃とは、コンピューターシステムやインターネットなどを利用して行う攻撃で、たとえば、①ウェブページの書き換え（ターゲットのパスワードを不正に入手してサーバーを操作し、ウェブページを書き換える）、②DDoS攻撃（多数のパソコンにコンピューターウイルスを感染させ、ターゲットのサーバーに対して大量のアクセスを集中させるように仕向けてダウンさせる）、③標的型電子メール攻撃（APT。ターゲットに電子メールで送って、ターゲット用にカスタマイズされたウイルス付きの添付ファイルを開かせたり、本文中に記載されたURL [ウェブサイトのアドレス] にアクセスさせたりして、ウイルスに感染させ、パソコンを乗っ取り、情報を盗んだり流出させたり、盗撮・盗聴したりする）、④ターゲットのコンピューターシステムにウイルスを感染させ（インターネットに繋がっていてもUSBメモリなどを通じて感染する）、防空網やプラントなどを機能させなくする、などがあります（表1参照）。

イランの核施設（シーメンス社の遠心分離機制御プログラム）を使えなくしてしまった「スタックスネット」と呼ばれるウイルスは、その後、イランの技術者のパソコンからインターネット上に広まり、シーメンス社の制御プログラムを使っていた日本の水道施設も感染したと言われています。

マスコミなどでは報じられていませんが、こうした攻撃は、政府機関や特定の産業・個人に留まらず、既に、一般の企業や個人にも広がっています。その実態はなかなかつかめませんが、セキュリティサービス会社などに

表1 近年のサイバー攻撃の例

年月	事例
2000年1月	科学技術庁など政府機関サイトが改ざんされる。
2007年4月	エストニアの政府機関や金融機関などに対し大規模なDDoS攻撃。
2007年9月	イスラエルがシリア国内を爆撃の際、シリア防空網操作の疑い。
2008年	米国防総省の軍事機密を扱うネットワークがウイルスに感染し、他国のサーバーにデータが転送される。
2008年	リトアニアとグルジアでロシアからと見られる大規模DDoS攻撃。
2009年3月	カナダの研究者がGhostNetと呼ぶ秘密の情報収集ネットワークが発覚。
2009年7月	米韓に大規模なDDoS攻撃。
2009年	油田情報などを標的とした、中国のグループによる「ナイト・ドラゴン」作戦。
2009年12月	米グーグルなどのサービスを利用する中国や米国の人権活動家のメールが盗み見られるなど約30社が被害に遭う。
2010年6月	イランの原発で制御系のシステムに影響するウイルス「スタックスネット」が発見される。
2010年9月	尖閣諸島問題に絡み、中国から日本の政府機関などにDDoS攻撃。
2010年11月	経済産業省の職員にウイルス付きメールが送られ、省内のパソコン20台が感染。
2011年3月	米RSAのシステムが侵入され、使い捨てパスワードの設計情報を盗まれる。
3月	欧州連合（EU）の欧州委員会や欧州対外活動庁に攻撃。
4月	ソニーの複数のネットサービスから合計1億件の個人情報流出。
5月	米シティグループのネットバンキングシステムから利用者の個人情報が盗まれる。
5月	米ロッキード・マーチンで外部から社内につながるシステムを破られ侵入される。
6月	国際通貨基金（IMF）が数カ月にわたり大規模なサイバー攻撃を受けていた事実を公表。
6月	米グーグルの「Gメール」利用者数百人のメール内容が盗み見られる。
6月	米CIA（中央情報局）の公式サイトが攻撃され、利用不能に。
7月	韓国SKテレコムの子会社が運営するSNSなどから3500万人分の個人情報流出。
8月	オランダのデジノター社の電子証明書発行システムに侵入され、500を越える偽証明書を発行。米グーグルの利用者などに被害。
2012年6月	「アノニマス」が日本のダウンロード違法化に抗議して政府サイトなどを攻撃。
7月	財務省のコンピュータ約120台が長期にわたりウイルスに感染し、情報が抜き取られていた可能性が発覚。

出所：土屋大洋著「サイバー・テロ 日米 vs. 中国」（文春新書）

は、かなりの相談があると聞きます。

——サイバー攻撃は、通常の攻撃や犯罪とどのように違うのでしょうか。それは、誰がどのような目的で攻撃するのでしょうか。

サイバー攻撃の第一の特徴は、攻撃者の特定が非常に難しいということです。サイバー攻撃の目的には、遊び・いたずら、金儲け、政治的攻撃などさまざまですが、攻撃される側から見ればどれも同じに見えます。しかも、攻撃者が、国内外のいろいろなルートを経由して攻撃してきて、ウィルス感染の痕跡も消してしまう。たとえば、DDoS攻撃では、ウィルスに感染したたくさんの一般のパソコンが攻撃に使われます。また、中国などからの攻撃が多いと言われていますが、政府の指示によって統一的に行われているわけでは必ずしもありません。各部署がばらばらに攻撃したり、個人（民間人）や金銭でサイバー攻撃を請け負う「傭兵」が攻撃したりするなど、攻撃主体は多様であると言われています。さらに、他国が中国のパソコンを利用しているケースもあると言われています。

攻撃者の特定は非常に難しく、特定できなければ、攻撃を加えることも、犯人を捕まえることも非常に困難になります。

第二の特徴は、攻撃されている側が、攻撃されていることに気づきにくいということです。特に標的型電子メール攻撃では、関係者からの正常な電子メールを装って送られて来ますので、添付ファイルを開いたり、URLにアクセスしたりしてウィルスに感染したことに気づかず、知らない間にサーバーやパソコンに蓄積された知的財産や情報が盗まれてしまうケースがあります。標的型ではありませんが、遠隔操作ウィルスに感染して、知らない間に脅迫メールの送信者に仕立て上げられた4人が、誤認逮捕されたケースも発生しています。

——それでは、わが国のサイバー攻撃への対応は、どうなっているのでしょうか。

日本政府は、サイバー攻撃に対して比較的早い段階から対策を取り始めていて、1999年8月の不正アクセス禁止法の公布を皮切りに、内閣官房情報セキュリティセンター（略称NISC。センター長は内閣官房安全保障・危機管理担当副長官補）と情報セキュリティ政策会議（議長は内閣官房長官）が中心となって、2010年5月に策定した「国民を守る情報セキュリティ戦略」に基づき、年度計画を立てて取り組んでいます。なお、これらの対応は、主に政府の重要施設や国の重要インフラを守ることを念頭に置いたもので、直接個々の企業や個人のシステムを守るものではありません。

また、警察庁の定点観測システム（全国の警察施設のインターネット接続点にセンサーを設置）がサイバー攻撃を24時間体制で監視しています。

自衛隊にもサイバー部隊「システム防護隊」がありますが、これはあくまでも自衛隊のシステムを守るためのものです。

国際的には、非政府組織ベースでは、JPCERT（Japan Computer Emergency Response Team）コーディネーションセンターが、各国のCERTとの間で連絡調整の窓口機能を果たしています。政府ベースでは、「サイバー犯罪に関する条約」が2001年に採択され、日本でもようやく関連の国内法を改正して、今年11月1日に発効しました。また、国際サイバー会議や国連でもサイバーセキュリティの問題が取り扱われはじめ、12月の国際電気通信連合（ITU）ではインターネットがITUの管轄に入るか否かが議論される見通しです。

いずれにせよ、抑止の対象となる攻撃者が誰だか分かりにくいので、完全に抑止することは難しい。

——企業や個人は、サイバー攻撃を回避することはできるのでしょうか。攻撃を受けてしまったらどうすればいいのでしょうか。

企業や個人が、サイバー攻撃から完全に逃れることはできませんが、最低限自助努力で、ウィルスソフトの導入やOSのアップデート、メールの添付ファイルを安易に開かない、不要なアクセスはしない、などによってある程度は防げると思います。さらに、自分のパソコンでどのようなプログラムが動いているか、不正な動きをしていないか、モニタリングすることが重要です。自分できなければ、プロバイダーやセキュリティサービス会社に依頼することになります。

特に企業の場合、弁護士や会計士を雇うのと同じ感覚で、情報セキュリティを確保するための専門家を雇う必要があると思います。国は、米国や韓国の先進事例を参考に、そうした人材の養成を急ぐ必要があります。

攻撃を受けてしまったら、セキュリティサービス会社などに相談して被害をできるだけ最小限に止めるしかありませんが、独立行政法人情報処理推進機構（IPA）などを通じて広く攻撃情報を共有し、日本社会全体のセキュリティレベルをあげることも非常に重要です。

インタビューを終えて

IT化の進展に伴い、サイバーセキュリティの確保は、非常に重要な課題になっています。当プロジェクトでは、一般の企業・個人にとって参考になるような報告書を取りまとめ、シンポジウムを開催したいと考えています。
（主席研究員 篠原俊光）

Conference

「グローバルJAPAN—2050年 シミュレーションと総合戦略—」大阪で講演会を開催

9月20日、大阪において、標記講演会を開催し、丹呉泰健グローバルJAPAN特別委員会主査（元財務事務次官）より、4月16日に公表した研究成果の報告を行いました。当日は関西の会員企業の代表者約100名が参加しました。

丹呉主査の報告では、まず、2050年に向けた世界経済・日本財政のシミュレーションについて説明しました。日本経済は人口減少の本格化の影響等により2030年代以降恒常的にマイナス成長に陥り、世界経済における存在感が著しく低下する恐れがあること、日本財政については2015年度までに消費税率を10%に引き上げた上で、その後、さらなる収支改善が必要であることを示しました。

続いて、シミュレーションの結果を踏まえ、①人材、②経済・産業、③税・財政・社会保障、④外交・安全保障の分野にわたり、14の提言を説明しました。

その中で、千葉県柏市における長寿社会に対応した街作り等の具体的な事例も挙げ、地域主体かつ産学官連携によって社会の変革を実現していくべきだと指摘しました。

最後に「いまや議論ではなくて、速やかに政策を実行に移していくことが重要」と政治のリーダーシップへの期待を示し、閉会しました。（研究員 高田健太郎）



Publication

浦田秀次郎・21世紀政策研究所編著 『日本経済の復活と成長へのロードマップ—21世紀日本の通商戦略—』（文眞堂、2012年12月25日）

当研究所の昨年度研究プロジェクト「日本の通商戦略のあり方」（研究主幹：浦田秀次郎早稲田大学大学院教授）の成果をもとにした書籍が、『日本経済の復活と成長へのロードマップ—21世紀日本の通商戦略—』（浦田秀次郎・21世紀政策研究所編著、文眞堂）として12月25日に出版されることになりました。



本書では、厳しい状況下にある日本経済の復活および国民の経済厚生向上を実現させる通商戦略のあり方について、11名の第一線の研究者によるさまざまな観点からの分析と提言が紹介されています。

本書における最も重要な提案は、世界貿易機関(WTO)

での世界レベルの貿易自由化が進まない現状においては、地域レベルの貿易自由化を進める自由貿易協定(FTA)が市場開放を可能にする重要な政策となっており、日本はアジア太平洋において進行しつつある環太平洋連携協定(TPP)と東アジア地域包括的経済連携(RCEP)に積極的に関与すべきであるというものです。中国やインドなどのBRICsや東アジア諸国が、市場開放による貿易や直接投資の拡大を通じて経済成長を実現させているなか、本書のメッセージは日本経済再生に向けた重要な指針となることでしょう。

本書が通商政策担当者、企業人、研究者、一般読者にとって、今後の日本の通商戦略を考える上で参考になれば幸いです。

（客員研究員 佐々木孝明）

所長雑感

現下の政治状況に思う

21世紀政策研究所 所長
森田富治郎

11月14日、国会の党首討論において、野田首相が16日に衆議院を解散すると表明しました。これは与野党双方に大きなサプライズであり、政治が急激に動き始めました。

突然の決断の背景に何があったのか。基本的には、特例公債法案や一票の格差是正問題、議員定数の削減、社会保障制度改革国民会議の設置等について、首相として「決めて、実行する」政治を貫徹する意思の表明として、評価すべきものであろうと思います。あわせて、野党の攻勢と党内のガバナンスの乱れから、切れ味の鈍い政策運営を余儀なくされ、支持率の低下が続く状況に対して、攻めの姿勢による態勢建て直しを図ったという要素もあるでしょう。

ここまでの政局を見ていて感ずることですが、「失われた20年」の重大な要因であった政治の停滞、特に1990年から2011年までの22年間に首相15人という、世界に例を見ない短命政権の連続と、近年特に酷くなった「決められない政治」という状況をどう打開して行けるのか。現在の政争の中から、その展望をうかがい知ることはできません。選挙に怯えてその先送りを画策してきたと思える与党内の動きも国民の支持を得たとは思えませんが、政権奪還を視野に入れたと思われる野党も、仮に政権に返り咲いたとして、その後はどう安定的な政権運営を担保しようというのか、その設計図がはっきりとは見えません。

今後の衆議院、参議院において、当面安定多数を得

る政党が見通せないというのが大方の見方と思われるかもしれませんが、その中でどう重要政策の実現を図っていくのか。経済成長をはじめ、社会保障、財政、人口政策、エネルギー問題、対外経済政策、外交、安全保障等、過去の政治の低迷ゆえにあまりにも多くの重要課題を積み残してしまった日本には、衰退への道からの脱出のために残された時間は多くありません。国民の政治に対する願いは、ひたすら「決めてくれ、実行してくれ」ということでしょう。与野党の真の連携がその鍵だと思います。

今、政治における台風の目になっている日本維新の会、あるいは太陽の党（石原新党）などは、まさにこの国民の苛立ちと現状打破への切望感が生んだものでしょう。これらを中心とする第三極結集の試みについては、各党の政策の決して小さいとは言えない差から、具体的政策において速やかな果実を生むことは困難ではないかと思えます。むしろ、物事を決められない、実行できない政治体制のあり方に対する切込みを優先課題とするのではないかと思われます。そうであれば、そこに立脚した政治制度の改革と、そこから具体的政策の合意、実行までには相当の時間を想定せざるを得ず、それに日本の切迫した現状が耐えられるかという新たな問題が発生します。

この重大な問題提起を既存の政党、特に民主党、自民党の2大政党がどう受け止め、答えを出すのか。日本の運命は、そこにかかると言うべきでしょう。

(11月16日記)

What's new

9月20日▶

関西講演会「グローバルJAPAN-2050年 シミュレーションと総合戦略」を開催しました。

12月25日▶

文眞堂より、浦田秀次郎・21世紀政策研究所編著「日本経済の復活と成長へのロードマップ-21世紀 日本の通商戦略」を出版する予定です。

【各プロジェクトのシンポジウム開催予定】

12月21日 中国経済体制の現状と将来展望	3月 1日 TPPへの参加と構造改革
2月 4日 持続可能な社会保障の構築に向けて	3月 7日 金融と世界経済
2月 7日 新たな国際租税制度のあり方	3月13日 ポスト京都議定書の国際枠組み
2月14日 今後の日本社会の姿-格差を巡って	3月21日 民主主義とリーダーシップのあり方
2月21日 独禁法のあるべき制度改正に向けて	調整中 サイバー攻撃の実態と防衛

※10月1日付けで21世紀政策研究所米国代表が油木清明から大山瑞江に交代しました。

21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2 経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

URL <http://www.21ppi.org>